

# Krise geht, Armut bleibt

Die sozialen Folgen der Asienkrise sind heute noch zu spüren

**Die Philippinen standen nicht im Zentrum der Asienkrise. Dennoch spürte das Land ihre Auswirkungen an verschiedenen Fronten. Obwohl alle betroffenen Länder gleichermaßen unter den sozialen und ökonomischen Folgen zu leiden hatten, scheinen die Philippinen eines der Länder zu sein, die auf lange Sicht ernster betroffen waren und die negativen Auswirkungen heute noch spüren. Ohne einen ausreichenden Puffer an natürlichen Ressourcen, Einnahmen, sozialer Infrastruktur und einer fehlenden ökonomischen Basis mussten die vielen Kleinverdiener die Last der Krise tragen, die Arbeitslosigkeit verschlimmerte sich und die Armut wuchs.**

**Florian A. Albuero**

Oft ist in Diskussionen zur Asienkrise zu hören, die Philippinen seien daraus relativ unbeschadet hervorgegangen. Diese Sicht trifft so nicht ganz zu. Selbst wenn sich das Land nicht im Epizentrum der Asienkrise befand, ist es nicht nur durch die unmittelbaren sozialen Auswirkungen in Mitleidenschaft gezogen worden, auch sein langfristiges Wachstum und seine wirtschaftliche Stärke wurden ernsthaft getroffen.

Die Philippinen zeigten verschiedene Symptome der Asienkrise wie (a) den plötzlichen Anstieg kurzfristiger Verbindlichkeiten, (b) eine wirtschaftliche »Blase« durch einen Überfluss an den Aktienmärkten sowie einer Preisinflation von Immobilien und nicht international gehandelten Gütern, (c) die rapide Ausweitung von Inlandsdarlehen durch das kommerzielle Bankensystem, (d) ein sich ausweitendes Leistungsbilanzdefizit und (e) eine Überbewertung der lokalen Währung. Diese Auswirkungen machten sich allerdings erst einige Jahre nach ihrem Erscheinen in anderen Ländern der Region bemerkbar.

## Erholung und Wirtschaftswachstum

Gemessen an der Anzahl der Quartale, in denen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes negativ waren, überwand die Philippinen die Krise in nur drei Vierteljahren. Andere Länder mussten weit mehr Quartale hinter sich bringen, bevor eine Erholung einsetzte, Thailand acht, Indonesien sowie Malaysia fünf und Korea vier Quartale. Diese Beobachtung

spricht für die Auffassung, dass die Philippinen die Asienkrise relativ unversehrt hinter sich ließen und sich schneller von ihr erholten.

Der Auslöser, der die Krise im Land verbreitete, war gewiss die scharfe Entwertung des Peso, die sowohl Investitionen, Importe als auch den Rest der Wirtschaft beeinträchtigte. Hier reicht es darauf hinzuweisen, dass der Außenhandel eine zentrale Rolle für den wirtschaftlichen Abschwung spielte. Zum Beispiel fielen die philippinischen Exporte von Waren und Dienstleistungen 1998 um 21 Prozent, während die Importe um 14,7 Prozent zurückgingen. Ersteres trug zum Abschwung bei, da die externen Märkte nicht länger ihren wichtigen Beitrag zum Wachstum leisten konnten, letzteres führte weiter in den Abschwung, weil sich die Produktion durch den reduzierten Input nötiger, oft gar essentieller Importe verminderte. Beide Warenströme verringerten sich über einige Quartale nach Ausbruch der Krise. Dies hieß jedoch nicht, dass das Land an mangelnden Deviseneinnahmen zugrunde ging: Die Nettogeldströme, die den Rücküberweisungen der Heerscharen philippinischer Arbeitsmigranten (*Overseas Filipino Workers*, OFW) zu verdanken waren, hielten die Außenhandelsbilanz immer im positiven Bereich.

## Konsequenzen der Krise

Man könnte jetzt die vielen volkswirtschaftlichen Konsequenzen aufzählen, die aus der Asienkrise resultierten, wie den Schaden, der dem Finanzsektor zugefügt wurde oder die sich häufenden Firmenpleiten. Hier sollen jedoch die Auswirkungen auf die Lebensbedingungen im Land, besonders den Arbeitsmarkt, die Verteilungsgerechtigkeit und die Armut beleuchtet werden.

Florian A. Albuero ist Professor an der *School of Economics* der *University of the Philippines*.

### Arbeitsmarkt

Als ein Resultat des auf die Krise folgenden Rückgangs der Konsumausgaben des öffentlichen Sektors (*public consume expenditures*) und der Inlandsinvestitionen stieg die Arbeitslosigkeit 1998 im zweiten Halbjahr auf eine Höchstmarke von 13,3 Prozent. Zwar hat es diese negative Beziehung zwischen Wachstum und Arbeitslosigkeit im Land schon einige Zeit vor der Krise gegeben.

Vergleicht man allerdings die durchschnittliche Arbeitslosenquote von 8,7 Prozent zwischen 1990 und 2001 mit dem Durchschnittswert von 10,6 Prozent zwischen 1998 und 2001, so ist offensichtlich, dass diese weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation auf die Asienkrise zurückzuführen ist.

Die (spiegelbildliche) Beziehung zwischen den Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes und den Arbeitslosenquoten verliert bei fortschreitendem Wirtschaftswachstum an Deutlichkeit. Arbeitslosenquoten scheinen dann eigenen Regeln zu folgen, bei denen sich ein höheres Wachstum nicht in sinkenden Arbeitslosenzahlen niederschlagen scheint. Ob diese Ära als Zeitalter »joblosen Wachstums« bezeichnet werden kann, muss noch weiter erforscht werden.

Natürlich war die im Jahr 2000 erreichte Marke von 13,9 Prozent Arbeitslosen auch nicht die höchste in der Geschichte des Landes. Aber die zweijährige Spanne zwischen 1999 und 2001 war doch die längste Periode anhaltend hoher Arbeitslosigkeit.



Arbeitslos und Spaß dabei?

Quelle: Archiv

Dieses Phänomen kontrastiert deutlich mit anderen südostasiatischen Ländern (mit Ausnahme Indonesiens), wo die Arbeitslosenquoten bis zum Höhepunkt der Krise 1999 hochschossen, mit der Erholung von der Krise und dem damit einhergehenden Wachstum jedoch wieder auf durchschnittliche Werte zurückfielen.

### Armut

Eine signifikante Auswirkung der Krise war der messbare Anstieg der Armut in allen betroffenen Staaten. In den Philippinen hatte sich die absolut gemessene Armut zwischen 1985 und 1997 kontinuierlich verringert – von 44,2 Prozent »armer« Familien auf 31,8 Prozent, bzw. von 49,3 Prozent der Gesamtbevölkerung auf 36 Prozent im Jahr 1997, kurz bevor die Auswirkungen der Krise spürbar wurden.

Um den Anstieg der Armut nach der Asienkrise zu erfassen, wurde in Umfragen untersucht, um wie viel ärmer sich die Bevölkerung fühlte, nachdem die Krise ausgebrochen war. Das Ergebnis solcher Umfragen zeigt, dass zwischen Februar und September 1998 der Anteil der sich als »arm Empfindenden« von 57 Prozent auf 65 Prozent stieg.

Zusammengefasst können die Konsequenzen der Asienkrise in direkte und indirekte Effekte unterteilt werden. Die unmittelbare Konsequenz der »Ansteckung« war zunächst die Entwertung der lokalen Währung, was zu einer Kettenreaktion im Finanzsektor führte, die enorme Auswirkungen hatte und viele Folgeerscheinungen nach sich zog. Die sozialen Auswirkungen der Krise kann man am Arbeitsmarkt sehen, der durch die Anpassungsprogramme, die auf die Krise folgten, getroffen wurde. Von dort aus kann man die Auswirkungen der Krise auf die Armut, und die Einkommensverteilung nachverfolgen. Zentraler Punkt der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise ist der signifikante Anstieg der Arbeitslosigkeit, die auch nach der wirtschaftlichen Erholung nicht wieder auf das Niveau vor der Krise zurückfiel. Dasselbe gilt sowohl für die absolute Armutsrate als auch für die gefühlte Armut. Erstere stieg zwar nicht signifikanter als bei vorangegangenen Krisen, letztere weist jedoch eine Zunahme des Gefühls der Armut auf, das auch mit der Erholung von der Krise nicht wieder verschwand.

### Institutionelle Reaktionen und private Bewältigungsmechanismen

Als die Krise ihren Tribut forderte, lautete die offizielle Regierungsposition, ihr sich nicht zu widersetzen (zum Beispiel durch eine Verteidigung der Wechselkurse), sondern Maßnahmen zu ergreifen, um ihr Ausmaß einzugrenzen. Es wurden diverse Program-

me eingeleitet, um die nachteiligen sozialen Auswirkungen der Krise abzufedern. Gleichzeitig trafen viele Privatpersonen und Institutionen Vorkehrungen, um mit den Realitäten der Asienkrise besser klarzukommen.

### Einschnitte im Haushalt

Die Verteidigung der philippinischen Währung nach der Abwertung des thailändischen Baht im Juli 1997 war kurzlebig und wenig wirksam. Der Peso verlor stark an Wert – von einem stabilen Umtauschkurs von 26,4 Pesos für einen US-Dollar im Juni 1997, auf eine Rate von 42,7 Pesos im Januar 1998. Durch diesen verschlechterten Geldwert war der übrige Wirtschafts- und Finanzsektor unmittelbar betroffen. Die Peso-Entwertung ließ die Inflationsrate steigen, senkte das Verhältnis der Leistungsbilanz zum Bruttoinlandsprodukt (durch Importabschwächung) und führte natürlich zu einer Verminderung des allgemeinen Wachstums. Die nötigen monetären Maßnahmen der Zentralbank ließen in den Monaten nach der Krise die Zinssätze um 30 Prozent steigen, was potenzielle Investitionen vereitelte und so manche Unternehmen verkümmern ließ. Die fiskalische Seite der geldpolitischen Anpassungsmaßnahmen führte zu einem sich ausweitenden Staatsdefizit. Die Regierung nahm daraufhin erhebliche Einschnitte im Haushaltsbudget vor.

So beliefen sich beispielsweise die Zahlungen für Medikamente im Gesundheitsbereich im Jahre 1997 auf nur 42,7 Prozent der zugesicherten Mittel. Im Bildungsbereich betrug die staatlichen Zahlungen für Lehrmaterialien und Ausstattung sogar nur 37,7 Prozent der eigentlichen Verpflichtungen.

Die Regierung sicherte zwar zu, durch nationale Hilfsprogramme die grundlegende Versorgung mit Nahrung und Wasser sowie die Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Die nähere Betrachtung der durchgeführten Programme legt jedoch offen, dass die Folgen der Krise durch diese noch verschlimmert wurden.

### Soziale Sicherungsnetze und private Initiativen

Zu den speziellen Programmen der Regierung, die dazu gedacht waren, die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen bei der Anpassung an die Krise zu unterstützen, zählten Lebensmittelsubventionen, Beschäftigungsprogramme, Programme zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie Notfall-Darlehen für aus dem staatlichen und privaten Sozialversicherungssystem verdrängte Arbeitnehmer. Da diese Maßnahmen jedoch weder über eine große Reichweite verfügten noch effizient waren, wandten sich die meisten Familien bei der Bewältigung der Krise ihren so-

zialen Sicherungsnetzen zu. Aus den Ergebnissen der Armutserhebung von 1999 geht hervor, dass die dominierende Reaktion auf die Krise in der Veränderung der persönlichen Lebensgewohnheiten bestand, wie zum Beispiel der Ernährungsumstellung, Migration (lokal und international) oder Kinder aus der Schule zu nehmen.

Auslandsmigration war dabei schon immer ein integraler Bestandteil der Bewältigungsmechanismen gegen die hohen Arbeitslosigkeits- und Unterbeschäftigungsraten. Tatsächlich haben die Philippinen seit der Asienkrise die Zahl ihrer OFW beständig erhöht. Familien haben sich ebenso angepasst, in dem sie, aufgrund des Mangels an regulärer Beschäftigung, vermehrt auf Arbeitsuche im informellen Sektor gingen.

### Was bleibt sind die Armen

Die Auswirkungen und Folgen der Asienkrise auf den finanziellen Sektor des Landes sind leicht nachzuvollziehen. Was aber nur wenig bekannt ist, sind die sozialen Konsequenzen. Wie gezeigt wurde, stieg die Arbeitslosenquote in einer Größenordnung, die ohne die Krise weitaus geringer gewesen wäre. Die Armutsrate schoss in die Höhe und die Kluft zwischen absoluter und selbst-eingeschätzter Armut wurde immer größer.

Private Bewältigungsmechanismen bestanden aus Arbeitsmigration, Arbeitssuche im informellen Sektor (meist der Dienstleistungssektor) und anderen, sozial unerwünschten Optionen wie Kleinkriminalität bis hin zu Entführungen mit Lösegelderpressung und Drogenhandel.

Der Kampf des Landes gegen die Asienkrise hat wieder einmal seine schwache ökonomische Struktur offenbart. So gelten die Philippinen im regionalen Vergleich gemeinhin als »Lateinamerika« Asiens. Die Asienkrise hat den Philippinen die Lektion erteilt, sich bei der Entwicklung des Landes auf die Armutsbekämpfung zu konzentrieren. Aber ohne wirklich umfassende strukturelle Reformen, die die sozialen und ökonomischen Ursachen der jetzigen Situation angehen, ist es fraglich, ob das Land einer weiteren regionalen Krise und deren schädlichen Auswirkungen standhalten kann.

Bei diesem Text handelt es sich um eine stark gekürzte Version des Vortrages *Crisis, Recovery, and Growth in the Philippines. Institutional and Coping Mechanisms*, der auf dem Seminar *Promoting Growth And Welfare: Structural Changes And The Role Of Institutions in Asia*, das vom 29.4.-3.5.2002 in Brasilien stattfand, gehalten wurde. Übersetzung: Reinhold Schlimm und Robert Weber.